

Öffentliche Finanzen

Mehr Wettbewerbsföderalismus wagen!

Susanne Cassel, Tobias Kohlstruck

Das deutsche föderale System erweist sich zunehmend als Reformbremse. Eine strukturelle Ursache der mangelnden staatlichen Handlungsfähigkeit liegt in einem Mehrebenensystem, dessen Zuständigkeits-, Umsetzungs- und Finanzierungsstrukturen immer stärker verflochten wurden. Diese künstliche Komplexität erschwert klare Verantwortungszuordnung, erzeugt systemische Reformträgheit und begrenzt die Fähigkeit des Staates, zentrale Aufgaben effizient und wirksam zu erfüllen. Kurz: Deutschland befindet sich in einer Politikverflechtungsfalle, in der kollektive Verantwortungslosigkeit zu Erstarrung führt. Die wesentlichen Vorteile des Föderalismus – Machtbegrenzung, demokratische Nähe sowie Lern- und Innovationschancen durch institutionellen Wettbewerb – können so nicht zum Tragen kommen. Eine systematische Neujustierung hin zu einem stärker wettbewerblichen Föderalismus tut daher Not.

Die Kritik am deutschen Föderalismus ist nicht neu. Seit den 1960er Jahren wird das Spannungsverhältnis zwischen geteilter Entscheidungsfindung und mangelnder politischer Rechenschaft mit Begriffen wie „organisierte Unverantwortlichkeit“, „Politikverflechtungsfalle“ und „Veto-Diktatur“ auf den Punkt gebracht. Im kooperativen deutschen Föderalismus, der durch Gemeinschaftsaufgaben, umfangreiche Zustimmungserfordernisse des Bundesrates, einen starken Bundes-Länder-Steuerverbund und einen wachsenden Einfluss der EU geprägt ist, können wesentliche staatliche Aufgaben nur noch gemeinsam gelöst werden. Dies schafft zwar Mitspracherechte für die Länder, schränkt jedoch die Handlungsfähigkeit einzelner Länder und des Bundes ein. Zu viele Akteure wirken an Entscheidungen mit, so dass am Ende oft unklar ist, wer für das Ergebnis verantwortlich ist. Systemische Trägheit und Intransparenz sind die Folge. Im Falle unpopulärer Entscheidungen mag eine solche Verantwortungsdiffusion im Interesse politischer Entscheidungsträger liegen. Durchschauen Bürgerinnen und Bürger jedoch nicht mehr, wer wofür verantwortlich ist,

untergräbt dies das Vertrauen in die Demokratie.

Die föderale Verflechtung führt insbesondere zu Problemen im Verwaltungsvollzug. So überlagern sich etwa in der Asyl- und Sozialpolitik die Zuständigkeiten verschiedener Ebenen und Behörden, was zu Doppelstrukturen, Verzögerungen und erheblichem Koordinationsaufwand führt. Dies wird durch die unterschiedliche kommunale Leistungsfähigkeit verschärft: Während große Städte über professionelle Verwaltungsstrukturen verfügen, arbeiten viele Kleinstgemeinden mit wenigen ehrenamtlichen Mitarbeitern. Gebietsreformen stoßen auf politischen Widerstand und können Nebenwirkungen haben. Deshalb werden alternative Ansätze wie interkommunale Kooperation oder Bündelung und Digitalisierung von Back-Office-Prozessen zunehmend relevanter.

Auf der Einnahmenseite zeigt sich eine ausgeprägte Asymmetrie zwischen Verantwortung und Autonomie. Die Länder tragen zwar erhebliche Ausgaben- und Vollzugsverantwortung, können ihre Einnahmen aber kaum selbst beeinflussen. Die Grunderwerbsteuer als einzige echte Landessteuer schafft Lock-in-Effekte, mindert Mobilität und setzt im Finanzausgleich Fehlanreize. Gleichzeitig sind die Anteile der Länder an den Einnahmen der Gemeinschaftsteuern, vor allem der Umsatzsteuer, in den vergangenen Jahrzehnten stark gestiegen.

Auch die Kommunen haben mit strukturellen Problemen des föderalen Systems zu kämpfen. Ein großer Teil ihrer Investitionen wird über zweckgebundene Förderprogramme finanziert, die mit aufwändigen Antrags- und Berichtspflichten verbunden sind. Das Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ zeigt exemplarisch, wie Bundesmittel letztlich über die Länderhaushalte in kleinteiligen Förderlogiken gebunden werden. Dies erzeugt Bürokratie, stärkt Beratungsindustrien und macht politische Selektivität wahrscheinlicher. Zudem wird die kommunale Selbstverwaltung untergraben, da eine eigenständige Prioritätensetzung erschwert wird. Die wichtigste kommunale Steuer, die Gewerbesteuer, ist als Einnahmehasis nur bedingt geeignet, da sie stark konjunkturabhängig ist. Der Strukturwandel verschärft die Ungleichheit zwischen den Kommunen und erschwert eine langfristige Planung zusätzlich. Gleichzeitig kommen die Länder ihrer Verantwortung für die Kommunen nicht immer ausreichend nach. Viele Städte sind daher strukturell unterfinanziert. Kommunale Entschuldungsprogramme wie sie wiederholt durchgeführt

KERNAUSSAGEN

Politikanalyse:

- Wettbewerblicher Föderalismus führt zu Machtbegrenzung, demokratischer Nähe sowie Lern- und Innovationschancen.
- In Deutschland sind föderale Zuständigkeits-, Umsetzungs- und Finanzierungsstrukturen stark verflochten.
- Der deutsche kooperative Föderalismus erweist sich zunehmend als Reformbremse.

Politikempfehlungen:

- Föderalen Wettbewerb stärken.
- Mehr Steuerautonomie für die Länder.
- Auskömmliche, unbürokratische Finanzierung der Kommunen.
- Durchsetzungskraft der kommunalen Finanzaufsicht stärken.

wurden, um Kommunen von ihren hohen Kassenkrediten zu entlasten, bieten keine strukturelle Lösung für die finanzielle Lage der Kommunen. Sie erhöhen im Gegenteil die Erwartung staatlicher Rettung. Die mangelnde Durchsetzung kommunaler Finanzierungsregeln und strukturelle Finanzierungsprobleme führen dazu, dass Kommunen immer wieder in Schieflage geraten.

Um den Föderalismus vom Kopf auf die Füße zu stellen, bedarf es erstens einer Stärkung der fiskalischen Äquivalenz, insbesondere durch mehr Steuerautonomie der Länder, etwa in Form von Zuschlags- und Abschlagsrechten auf breite Gemeinschaftsteuern. Zweitens sollten Förderprogramme zugunsten verlässlicher, pauschaler Regelfinanzierungen zurückgedrängt werden, um die Planungssicherheit der Kommunen zu erhöhen und Bürokratie abzubauen. Drittens müssen Haftung und Aufsicht konsistent gestaltet werden. Eine Entschuldung sollte nur gegen verbindliche Konsolidierungsaufgaben und eine wirksame Finanzaufsicht erfolgen. Viertens braucht es mehr föderalen Wettbewerb durch institutionelle Experimentierräume, eine klare Verantwortungszuordnung und Transparenz über Finanzströme. Nur wenn Entscheidung, Finanzierung und Haftung wieder zusammenfallen, lässt sich kollektive Verantwortungslosigkeit überwinden und Vertrauen in den Staat stärken.

Dieser Policy Brief entstand auf Grundlage des ECONWATCH-Meetings „Föderalismus in Deutschland: Kollektive Verantwortungslosigkeit?“ mit Prof. Dr. Désirée I. Christofzik (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer)

Impressum

ECONWATCH

Gesellschaft für Politikanalyse e. V.
Rykestr. 40
10405 Berlin

Helfen Sie mit!

Um den ECONWATCH-Policy Brief anbieten zu können, in dem Sie verständliche und wissenschaftlich fundierte Informationen über wirtschaftspolitische Zusammenhänge und Reformmöglichkeiten erhalten, ist ECONWATCH als gemeinnützige und unabhängige Organisation auf Mitgliedsbeiträge und Spenden angewiesen. Informationen hierzu erhalten Sie auf:

www.econwatch.org